

淺議“澳人治澳”與“國人建澳”相結合的積極意義

李嘉曾*

一、引言

回歸祖國 10 週年之後的澳門已經邁開了向第二個 10 年前進的步伐，經濟建設和社會發展都出現了欣欣向榮的景象。然而，隨着形勢的發展，一些深層次的問題也逐漸暴露，引發了諸多社會矛盾。以 2007 年開始的“五·一”遊行爲標誌，部分澳門居民與政府之間、澳門居民與外來勞工之間、不同社團和不同的社會群體之間，多種矛盾呈現激化的趨勢，有時甚至演變成比較激烈的衝突。這些狀況對於一個正在致力於構建和諧社會的地區來說，無疑是一些不和諧的音符，應當引起高度重視。

對於眼下和今後相當長時期的澳門而言，爲了保持長期穩定的持續發展勢頭，因勢利導地妥善處理各個社會群體的關係至關重要。而要達到這一目的，首先應當確立正確的方針。“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治是中央政府處理澳門問題的總方針，也應當成爲處理澳門社會群體之間關係的總方針。筆者認爲，在這一方針指引下，將“澳人治澳”和“國人建澳”有機地結合起來，尤其具有積極意義，有利於協調關係，調動各種積極因素，確保澳門的社會和諧與可持續發展。

二、澳門人口的組成及其異同分析

倡導“澳人治澳”與“國人建澳”相結合的出發點，首先在於協調澳門社會的人際關係。而在探討澳門各社會群體的相互關係之前，有必要對於澳門現有人口的組成情況進行宏觀的分析。

從法律的意義上說，澳門的現有人口由“澳門特別行政區居民”（簡稱“澳門居民”）和澳門居民以外

的、在澳門的“其他人”組成；而“澳門居民”又包括“永久性居民”和“非永久性居民”兩種類型。¹概言之，澳門現有人口的組成可以歸納爲“永久性居民”、“非永久性居民”和“其他人”三個部分。

那麼，這三部分人之間有着哪些相同和相異呢？

先討論相異之處。根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）的規定，澳門的“永久性居民（包括澳門特區成立前後在澳門出生的中國公民及其在澳門以外所生的中國籍子女、澳門特區成立前後在澳門居住連續七年以上的中國公民及其成爲永久性公民後在澳門以外所生的中國籍子女、澳門特區成立前後在澳門出生並以澳門爲永久居住地的葡萄牙人、澳門特區成立前後在澳門居住連續七年以上並以澳門爲永久居住地的葡萄牙人、在澳門特區成立前後在澳門居住連續七年以上並以澳門爲永久居住地的其他人及其在澳門出生的未滿十八周歲的子女）”，“在澳門特別行政區享有居留權並有資格領取澳門特別行政區永久性居民身份證”。²

澳門的“非永久性居民”，“有資格依照澳門特別行政區法律領取澳門居民身份證，但沒有居留權”。³

根據以上兩種規定推論，在澳門的“其他人”則既沒有資格領取澳門居民身份證，又沒有居留權。但是，“其他人”可以在澳門不定期地居住。常識告訴我們，澳門人口中的“其他人”通常包括外來求學者、就業者、探親訪友者、執行公務者、參與學術和文化體育活動者，以及旅遊者等等。

再討論相同之處。澳門現有人口中的上述三種人具有法律賦予的相同之處。從現象上看，此三種人都可以在澳門實際居住，即在相同的時間與空間並存。從本質上看，此三種人還享有同樣的法律權利。《澳門基本法》第三章第 34 條明確規定：“在澳門特別行政

* 澳門科技大學通識教育部教授

區境內的澳門居民以外的其他人，依法享有本章規定的澳門居民的權利和自由。”具體言之，這三種人都享有的權利和自由主要包括：“在法律面前一律平等”，“言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由”，“人身自由不受侵犯”，“除其行為依照當時法律明文規定為犯罪和應受懲處外，不受刑罰處罰”，“人格尊嚴不受侵犯”，“住宅和其他房屋不受侵犯”，“通訊自由和通訊秘密受法律保護”，在澳門特區境內“遷徙”和“移居其他國家和地區”，“旅行和出入境”，“信仰的自由”，“選擇職業和工作”，“有權訴諸法律”，“從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動”，“婚姻自由、成立家庭和自願生育的權利受法律保護”，“依法享受社會福利”等等。⁴

綜上所述，澳門現有人口中的三類人員儘管在領取居民身份證和居留權方面存在着很大的差異，但是在法律賦予的權利和自由方面卻是相同的，處於法律上的平等地位。這正是我們提出“澳人治澳”和“國人建澳”相結合方針的法律依據和理論基礎。

三、“澳人治澳”是持續發展的必要前提

“澳人治澳”是中華人民共和國政府確立的對澳門特別行政區總體方針的重要組成部分，也是澳門各個群體和諧相處、社會持續發展的必要前提。我們可以從以下兩個方面來認識這個問題：

（一）制度保證

中華人民共和國政府曾經鄭重宣佈，從澳門回歸祖國的那一刻開始，就將“堅定不移地貫徹執行‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治的方針。”⁵“澳人治澳”作為中央政府對澳門方針的重要組成部分，不僅體現了國家對於澳門同胞的高度信任，而且是澳門長治久安的制度保證。

這一制度保證，主要是通過特區政府的職能來實現的。根據《澳門基本法》第2條的規定，澳門特別行政區“享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”。⁶這就是高度自治的含義。而這種高度自治，又是同“澳人治澳”密切相關的，在基本法的不同條款中，規定了特區政府的行政長官、行政會委員、主要官員、立法會議員、終審法院院長、檢察長等，都必須由“澳門特別行政區永久性居民中的中國公民

擔任”⁷，從法律的高度確保了“澳人治澳”方針的貫徹執行。

澳門回歸祖國十年來的實踐雄辯地證明了這一基本方針的正確性。2004年12月20日，在慶祝澳門特別行政區成立五週年的晚宴上，國家主席胡錦濤充分肯定了澳門回歸後的成就。他指出：“澳門回歸祖國五年來，‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治的基本方針得到全面貫徹落實。在以何厚鏵先生為首的特別行政區政府的領導下，澳門各界人士團結進取，開創了澳門歷史的嶄新局面。今天的澳門，社會安定祥和，經濟持續增長，民眾安居樂業。對此，中央政府和全國各族人民由衷地感到高興。”⁸五年後的2009年12月20日，在澳門特別行政區的歡迎晚宴上，胡錦濤主席再次對澳門的成就作出高度評價：“十年來，‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治的方針在澳門得到全面貫徹實施，澳門經濟實現持續增長，各項社會事業蓬勃發展，社會保持穩定，同祖國內地的聯繫和合作日益加深，對外交往更加活躍，國際影響不斷擴大，取得了前所未有的發展成就。”⁹由此可見，“澳人治澳”不僅該行，而且可行。

（二）利益導向

從理論上說，基本法是澳門居民利益的可靠保障。根據《澳門基本法》的規定，“澳門特區居民享有政治、人身、經濟、社保等多種權利。特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由”（第4條）。單是列入《澳門基本法》第三章以專門條款保障的基本權利即有20項，連同其他章節所作保障共有27項之多。¹⁰澳門居民是澳門特區的主體，澳門政府的服務對象首先應當是澳門居民，澳門的民生問題理應成為特區政府必須解決的頭等大事。從一定程度上說，澳門特區政府代表着澳門廣大居民的利益，而“澳人治澳”正是實現這一點的有力保證。

從澳門回歸祖國後的實踐來看，特區政府確實做到了這一點。“在特區，以民為本、人文導向，是依法施政的基本要求，也是其最終歸宿點”。¹¹正因為堅持以民為本的宗旨，回歸十年來，特區政府用經濟建設和社會發展的顯著成效為廣大居民造福。根據特區統計暨普查局提供的資料，我們不難用本地生產總值、就業情況和居民存款三方面的指標來印證澳門廣大居民深受其惠的事實。從回歸前的1999年到回歸十年後的2009年，澳門的本地生產總值從澳門幣472.87億增長至澳門幣1,693.43億，增加了2.58倍；人均本地生產總值則從相當於1.38萬美元增長到將近3.90

萬美元，也增加了 1.8 倍以上。其中 2002-2008 年期間的年均本地生產總值增長率始終保持在 10% 以上，最高的年份甚至達到了 32.1% (2007 年)。十年間，勞動力參與率從 65.5% 提高到 72.0%，失業率則從 6.3% 下降到 3.6%，2010 年年初以來更降低到 3% 左右。本地居民存款總數從澳門幣 842.77 億劇增至 2,072.45 億，現有存款總額達到十年前的 2.46 倍。¹²

正因為澳門特區政府的主要公職人員都是澳門人，他們更能體察民情，更善於設身處地為同胞着想。2008 年以來特區政府在澳門實施的“現金分享計劃”就是一個典範。為了讓澳門居民分享經濟建設和社會發展的成果，也為了抵禦金融危機等因素的不良影響，特區政府於 2008 年對 7 月 1 日具有澳門永久性居民身份者每人發放現金澳門幣 5,000 元，對非永久性居民發放現金澳門幣 3,000 元。2009 年度繼續實施現金分享計劃，上述相關金額分別增加到 6,000 元和 3,600 元。從 2005 年開始，政府還向 65 周歲以上居民發放敬老金，當年為每人澳門幣 1,200 元；以後逐年增加，至 2010 年已經提升到每人 5,000 元。另外，澳門還推行全民車資優惠計劃，其中學生和長者受惠更多；實施醫療補貼計劃，每年向每個永久性居民發放數百元醫療券；每學年向每個學生發放書簿津貼 1,500 元；每月按戶發放電費補貼 150 元，等等。上述情況別說在內地，就連許多歐美國家都是很難做到的。由此觀之，“澳人治澳”明顯有利於使澳人受惠，較好地體現了廣大澳門居民的利益所在。

四、“國人建澳”是持續發展的重要支柱

在深刻認識“一國兩制”，“澳人治澳”，高度自治方針的豐富內涵的基礎上，我們一方面要充分肯定“澳人治澳”這一命題的獨特作用，另一方面還要理解“國人建澳”觀點的深遠意義。筆者認為，“應當在認真執行‘澳人治澳’方針的同時，也懂得‘國人建澳’的道理”。¹³ 不妨從以下三個方面來加深理解：

(一) 尊重歷史

歷史事實告訴我們，澳門從其開埠之日起，就是由“國人”興建起來的。

澳門所在的香山地區早在宋代就有福建移民陸續遷來定居，其時澳門還沒有形成，只是珠江口附近幾座孤立的小島。追溯到近五百年前，澳門(當時還是

濠鏡澳半島與若干小島)幾乎沒有原住民，只有一些漁民過往歇腳，也有走私商販來此交易甚至海盜途徑停留。自明嘉靖十四年(1535 年)廣東政府將管理港口與海路貿易的機構市泊司由電白遷來濠鏡澳、嘉靖三十二年(1553 年)葡萄牙人以晾曬被打濕的貨物為藉口登陸並漸至居留、特別是嘉靖四十三年(1564 年)因御使龐尙鵬的奏摺而得名“澳門”以後，這塊土地上的移民逐漸增多，且以福建和廣東移民為主。《明史·佛郎機傳》中就有濠鏡澳興起之初“閩粵商人趨之若鶩”的記載。具體言之，“1535 年澳門(當時叫濠鏡澳)開埠後，福建閩南、廣東潮州等地的移民即成為當地居民的主體。此後的漫長歲月裏，正是在以閩、粵漁民、商人等為主的外來移民的努力下，澳門才取得了市政建設、經濟發展和社會進步的諸多成就”。¹⁴ 可以毫不誇張地說，當年的澳門正是由來自大陸(中國)的移民(國人)建成的。“國人建澳”是一個必須尊重的歷史事實，任何人都無法否定。

(二) 正視現實

考察澳門的現狀，“國人”正同“澳人”一道，努力將澳門建設得越來越好。

澳門是一個國際化的開放城市，與每年兩、三千萬的外來人口相對應，目前在澳門的各行各業都有為數相當可觀的外來勞動者參與經濟建設和社會事業。據特區政府統計暨普查局的統計資料，從 1999 年回歸祖國開始，澳門特區每年勞動力的總數長期保持在 20 萬人以上(1999 年為 20.9 萬)，2007 年開始更增長到 30 萬人以上，2008 年達到最高峰，為 33.3 萬人；然而，外地僱員人數也從 1999 年的 3.2 萬人增長至 2008 年的 9.2 萬人。根據上述數據計算，澳門的勞動力中外來僱工 1999 年時佔 15.3%，2008 年時則要佔到 27.6%。¹⁵ 從發展趨勢來看，外來勞動者在澳門勞動者總數中所佔的比例還會逐步上升。試問，當一個地區的建設者中有 1/4 甚至更多的是來自本地區以外的“國人”的時候，這難道不是一個必須正視的現實嗎？倘若考察一下外來勞動者的成分，不難發現這個群體的學歷、職稱、技能與素質都在明顯提高，教授、醫師、工程師、技師等越來越多，外來勞動者早已擺脫了“女傭”和“建築小工”的傳統形象，出現了為數不少的專家、學者、藝術家、企業家等精英人士。我們高興地看到，有了“國人”的參與，澳門的經濟建設和社會發展正在出現蓬勃興旺的繁榮景象。

(三) 展望未來

展望澳門的發展前景，我們更能理解“國人建澳”的深遠意義。

2009年1月初，國家發展與改革委員會頒佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(以下簡稱《綱要》)，當中將粵港澳合作提升到了國家戰略的高度，賦予極重要的地位，並且針對粵港澳今後的合作方向具體地提出了“推進重大基礎設施對接”、“加強產業合作”、“共建優質生活圈”、“創新合作方式”¹⁶等重大舉措。這就從宏觀的角度勾畫了包括香港、澳門在內的珠江三角洲地區的總體發展藍圖，也為澳門的未來發展定下了基調。“在粵港澳三地緊密合作的系統中，粵、港、澳呈三足鼎立之勢；要使鼎立之三足托起的整個系統保持穩定，三足旗鼓相當、均衡發展是前提。現在澳門的整體實力與粵、港相去甚遠，很容易造成一足跛癱而整體傾斜的態勢。所以澳門必須做大做強。”¹⁷由此可見，澳門的發展已經遠遠不是澳門自己的事情了，為了擔負起相應的歷史使命，“澳門至少要擁有一百萬以上的常住人口，才能很好地擔負起歷史賦予我們的神聖職責”。¹⁸從這個意義上說，澳門未來20年間人口翻一番大有必要，或者說未來20年澳門有可能引進40-50萬移民。由於近十年來澳門每年新生嬰兒人數維持在3,100-4,700人之間，平均人口增長率不到2.6%，因此，新增的移民將主要來自特區以外，特別是來自內地。由前已述及的澳門現行政策所決定，這些移民將在一個較長的時期內不具有澳門居民、特別是永久性居民的身份。也就是說，在一個相當長的時期內澳門的建設者中有相當多的人將是“國人”而不是純粹的“澳人”。

根據以上三點分析不難得出以下結論：澳門的歷史由“國人”開創，澳門的現實有“國人”參與興建，澳門的未來更需要“國人”與“澳人”同心協力。由於澳門已經回歸祖國，因此“澳人”實際上也可以包括在“國人”的大概念中，“國人建澳”將是確保澳門未來持續發展的繁榮穩定的重要支柱。

五、堅持“澳人治澳”與“國人建澳”相結合

“澳門作為一個二元結構社會，在推行現代化過程中，現代觀念的全面建構是個必要的條件和前提”。¹⁹楊允中在澳門回歸祖國前夕就指出：“在確保平穩過渡過程中，在向21世紀跨越的飛躍中保持強

烈的新澳門意識，既要倡導自信自強、自力更生意識，也要倡導公平競爭意識與合理制衡意識，同時也應倡導包容吸納意識和創新拓展意識”。²⁰這一觀點，在當前形勢下仍然具有現實意義。既然“澳人治澳”和“國人建澳”都經過歷史驗證、符合現實情況同時適應未來的發展，那麼無疑應當將兩者有機地結合起來，並且繼續堅持下去，以便獲取更加顯著的實踐效果。筆者認為，為了澄清一些模糊認識，力求在較廣泛的範圍和較深的層次上達成共識，需要樹立以下四種意識：法治意識、平等意識、包容意識、競爭意識。

(一) 法治意識

基本法是澳門特別行政區立區之本，也是政府施政的依據和澳門居民必須遵循的行為準則。“澳門人要迅速培養全面的基本法意識，把國家主權意識和高度自治意識合理地統一起來”。²¹在正確理解“澳人治澳”與“國人建澳”相結合的積極意義、妥善處理“澳人”和“國人”關係的過程中，首先也應當以基本法為依據。澳門是個法制社會，講究法治，前已述及，澳門現有人口中的三種人：永久性居民、非永久性居民和其他人，在法律賦予的權利和自由方面是相同的。具體言之，非永久性居民和其他人在澳門同樣依法享有多種權利和自由，特別是“選擇職業和工作”、“從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動”的權利和自由。樹立了有關的法治意識，就必須承認符合條件的“國人”依法在澳門工作，是他們的權利與自由，應當得到保障。因此，盲目排斥外來勞動者的主張是一種狹隘的偏見，不僅不值得提倡，而且要遵照基本法的精神予以批判和修正。

(二) 平等意識

作為“其他人”的國人在澳門的法律地位決定了他們與澳門的“永久性居民”和“非永久性居民”的平等性。因此，他們除了是否在是否擁有澳門居民身份證和在澳門是否具有居留權方面與澳門居民有差別以外，其他任何方面都毫不遜色，不應當處於劣勢。在澳門的現實社會生活中，“其他人”和“澳門居民”確實存在不少差別(如通過海關時須經由不同的關口、面對政府的“現金分享計劃”受到的待遇不同等等)，但那些差異只是從實際出發的政策區別，並不意味着“其他人”低人一等。澳門居民尤其應當平等對待他們，切不可有所輕視，更不能帶有絲毫的仇視心理。反之，“其他人”也不可用輕慢的眼光去看待“澳門居民”，特別是下層小市民。只有在“澳人”和“國

人”相互平等對待的前提下，“澳人治澳”和“國人建澳”才能有機地結合起來，“澳人”和“國人”才能更好地團結合作，共同建設美好的家園。

(三) 包容意識

澳門是一個多元文化並存的社會，源遠流長的中華文化和四、五百年前進入的西方文化在這塊土地上接觸、交流而漸至融合、集成，形成了極其豐富多彩的獨特社會文化現象。澳門多元文化並存的秘訣就在於兼容並蓄，異質文化碰撞卻沒有互相傾軋、互相併吞，而是相互尊重，相互包容，結果導致了共存共榮。文化領域的成功經驗可以移植來處理不同社會群體之間的相互關係。無論是“澳門居民”還是“其他人”，都應當承認差異，互相尊重，以博大的胸懷包容對方。而要樹立包容意識，接受“和為貴”的理念至關重要。“歷史經驗表明，‘和’無論是作為一種哲學思想還是一種政治路線，都能對國家的統一、社會的和諧穩定產生積極的推動作用。澳門回歸祖國十年的實踐同樣證明了這一點”。²² 不同的社會群體之間難免發生矛盾，關鍵在於如何正確對待。“假如在矛盾暴露之時，矛盾的雙方都能捫心自問：是不是只有讓矛盾激化才能解決問題？能不能通過各自的努力使矛盾得以轉化，恢復或達到‘和’的境界呢？”²³ 答案是肯定的。關鍵在於雙方換位思考，多多包容。

(四) 競爭意識

為了構建和諧社會，我們都以追求公平正義為己任，然而，“最大限度地維持公平正義是法制社會的核心要求，但確保公平競爭機制的到位也是任何情況下不容忽視的一大原則。”²⁴ 和諧社會絕不是一潭死水，科學合理的競爭是保持社會活力、促進社會進步的有效機制。一方面，強調“澳人治澳”並不意味着只照顧既得利益。因為“澳人”也是個與時俱進的概念，隨着形勢的發展，會有越來越多的“新澳門人”加入“澳人”的行列。另一方面，堅持“澳人治澳”更不應產生維持現狀甚至保護落後的誤導，對於具有較豐富知識、較先進技能和較優秀素質的“國人”，當然應該虛心學習，誠懇請教。與此同時，倡導“國人建澳”也不是反客為主，蓄意取而代之。理想的狀況是無論“澳人”還是“國人”，都能各顯其能，各盡其才，雙方在攜手合作的同時，又能友好競爭，取長補短，攜起手來共建澳門這一美好的家園。

總之，把“澳人治澳”與“國人建澳”有機地相結合起來具有十分明顯的積極意義，只要正確理解、長期堅持，就一定能妥善處理不同社會群體之間的關係，更大限度地調動各種積極因素，為澳門和諧社會的構建與持續穩定的發展做出應有的貢獻。

註釋：

- 1 轉引自楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第59-62頁。
- 2 同上註。
- 3 同上註。
- 4 同上註。
- 5 江澤民：《在中葡兩國政府舉行的澳門政權交接儀式上的講話》，載於楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第239頁。
- 6 同註1，第56頁。
- 7 同註1，第62-69頁。
- 8 胡錦濤：《在慶祝澳門特別行政區成立五周年晚宴上的講話》，載於楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第246頁。
- 9 胡錦濤：《在澳門特別行政區歡迎晚宴上的講話》，載於《人民日報》，2009年12月20日，第1版。
- 10 楊允中：《“一國兩制”——中國憲政發展的重大創新》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第2頁。
- 11 楊允中：《“一國兩制”在澳門的成功實踐》，載於楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第27頁。

- ¹² 原始數據來源：澳門特別行政區網站：http://www.gov.mo/egi/Portal/s/dsec/dsec_stat_tc.html，2010年6月23日。
- ¹³ 李嘉曾：《“五一”遊行衝突之我見》，載於《澳門日報》，2010年5月5日，第E7版。
- ¹⁴ 李嘉曾：《澳門移民 優者益善》，載於《九鼎》，總第32期，2010年，第14-17頁。
- ¹⁵ 同註12。
- ¹⁶ 國家改革與發展委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》，載於人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/101380/8644772.html>，2010年6月25日。
- ¹⁷ 同註14。
- ¹⁸ 同上註。
- ¹⁹ 楊允中：《論特區性質與居民角色的雙重轉變》，載於楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第307頁。
- ²⁰ 同上註。
- ²¹ 同上註。
- ²² 李嘉曾：《處理遊行衝突事件的正確方針》，載於《澳門月刊》，2010年6月號，第26-27頁。
- ²³ 同上註。
- ²⁴ 楊允中：《特別行政區與特別行政區制度》，載於《“一國兩制”研究》，第4期，2010年，第16-23頁。